



La política estadounidense hacia América Latina

*Remedios Gómez Arnau**

IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR PARA LA ADMINISTRACIÓN CLINTON

A pesar de que el presidente Clinton fue electo por el énfasis que puso en concentrarse en la solución de los problemas internos de Estados Unidos, en contraposición a la excesiva atención que el ex-presidente Bush puso durante su administración en los asuntos externos, el actual presidente de ese país no puede descuidar su política exterior. La importancia de atender las cuestiones internacionales proviene no sólo de que ello es uno de los elementos indispensables para que los Estados Unidos puedan mantener su papel protagónico en el mundo, sino también porque, como la propia administración de Clinton lo ha expresado, cada vez más los asuntos domésticos están vinculados a los asuntos externos y, por lo tanto, en el objetivo central de revitalizar su economía, la política exterior estadounidense juega un papel vital.¹

* Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, UNAM.

¹ Véase "Statement by Secretary of State During Presentation to Congress of FY 1994 Budget Request", en *U.S. Department of State Dispatch Supplement*, abril de 1993, vol. 4, núm. 1, pp. 1-10.

Por lo que se refiere a América Latina, a pesar de la sorpresa que pudo causar a algunos, el presidente Clinton ha apoyado la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) (a condición de concluir las negociaciones paralelas sobre medio ambiente y cuestiones laborales), y también la puesta en marcha de la Iniciativa de las Américas lanzada por la administración de Bush. La razón de esto obedece no tanto a que en la promoción de ambos proyectos la anterior administración estadounidense contó con un importante apoyo bipartidista, y en ese sentido no ha sido incongruente que la administración de Clinton los apoye también, sino principalmente a que ambas propuestas responden a una estrategia más global de Estados Unidos que intenta responder a las transformaciones mundiales que han estado ocurriendo desde la década de los setenta.²

De esta manera, el presidente Clinton, durante su discurso ante la American University el pasado 26 de febrero, habló de la necesidad que tienen los Estados Unidos de ejercer un liderazgo económico a nivel mundial debido a la creciente interrelación económica internacional que hace que ahora, a diferencia de décadas pasadas, casi tres cuartas partes de lo que se produce en Estados Unidos esté sujeto a la competencia tanto dentro como fuera de ese país por parte de productores y prestadores de servicios extranjeros. Y ante ello, la salida que ve el presidente Clinton es competir y no encerrarse. Considera, además, que en este contexto las exportaciones son especialmente necesarias para Estados Unidos, pues durante la reciente recesión estadounidense, sin el aumento de sus exportaciones la crisis hubiese sido más dura. Por otro lado, según el propio presidente, más de siete millones de empleos en Estados Unidos están relacionados actualmente con las actividades exportadoras de este país, y en promedio pagan casi 3 500 dólares más por año que otros trabajos en Estados Unidos.³

Además de los beneficios que trae a Estados Unidos el comercio exterior, Clinton considera que también genera prosperidad internacional, y eso es importante para la seguridad nacional de Estados Unidos. Por otra parte, según el presidente estadounidense, esta pros-

² Para un análisis más detallado de las transformaciones mundiales que han ocurrido desde la década de los setenta y su impacto en las relaciones entre el Norte y el Sur, véase Robert O. Slates, Barry M. Schutz y Steven K. Door (eds.), *Global Transformation and the Third World*, Lynne Rienner Publishers Inc., Boulder, 1993.

³ El discurso completo del presidente William Clinton se encuentra reproducido en *U.S. Department of State Dispatch*, 1 de marzo de 1993, vol. 4, núm. 9, pp. 113-118.

peridad puede promover la continuación de la democracia en el mundo y ello también beneficia la seguridad de Estados Unidos, pues se considera que los regímenes democráticos son menos propensos a generar guerras con otros países.

Así pues, según el presidente Clinton, los Estados Unidos necesitan promover una expansión sostenida del crecimiento en el mundo en desarrollo, ya que ello indudablemente les traerá beneficios. En este sentido considera que tales países constituyen un importante mercado en expansión para los productos estadounidenses, que actualmente generan cerca de tres millones de empleos en Estados Unidos.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLC) Y LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS

Como consecuencia de lo anterior, la administración de Clinton ha señalado que uno de los tres pilares de su política exterior, la recuperación económica de Estados Unidos (los otros dos son la modernización de sus estructuras de seguridad de cara a las nuevas realidades de la posguerra fría y el apoyo al proceso de democratización mundial), descansa de manera importante en la aprobación rápida del Tratado de Libre Comercio con México y Canadá.⁴

Aunque también se ha expresado el apoyo a la Iniciativa para las Américas, que implicaría la ampliación de las medidas de liberalización comercial previstas en el TLC hacia el resto de América Latina, hasta ahora los diversos pronunciamientos de funcionarios de la administración del presidente Clinton han estado centrados en el apoyo básicamente del mencionado tratado para la región de América del Norte. Esto ha provocado la sensación externada a su vez por representantes de países latinoamericanos en el sentido de que los Estados Unidos están descuidando su política hacia esta región.

Lo anterior puede deberse en buena medida a la atención selectiva en cuestiones externas que Clinton se ha visto obligado a tener por causa de las preocupaciones internas, y que probablemente descansa en la lógica de que antes de extender acuerdos comerciales con otros países latinoamericanos es indispensable lograr primero la aprobación por parte del Congreso estadounidense del TLC, que es además el

⁴ Así lo expresa Warren Christopher, secretario de Estado de Estados Unidos, durante su discurso ante el Congreso estadounidense para la presentación del presupuesto de 1994 para el Departamento de Estado. Véase "Statement by Secretary of State...", *op. cit.*

primer instrumento de este tipo que firmarán los Estados Unidos con un país en desarrollo, y que hasta ahora ha suscitado una importante controversia entre grupos de interés estadounidenses.

AMÉRICA LATINA: ¿UNA REGIÓN ESTRATÉGICA EN PELIGRO?

Sin embargo, el gobierno de Clinton no sólo está sujeto a las presiones internas de su sociedad. También se ve apremiado por las presiones que implica el desenvolvimiento de los acontecimientos en el exterior. En este sentido los problemas políticos que se han suscitado en Haití, Perú, Brasil, Venezuela y Guatemala pueden estar disminuyendo las posibilidades de afianzamiento del proceso democratizador que tuvo lugar en el continente durante los ochenta, y pueden incluso amenazar con revertir los logros mostrados en las economías latinoamericanas durante los primeros años de la presente década de los noventa.

El problema parece radicar en que, a pesar de la apariencia de mayores posibilidades de crecimiento que se vislumbran para el subcontinente y de una mayor firmeza del proceso democratizador, aún no se han atacado a profundidad problemas estructurales que durante largo tiempo han afligido a América Latina y que precisamente en estos últimos años se han agravado, como la creciente desigualdad social; la enorme sangría que sigue representando el pago de la deuda; el insuficiente crecimiento de las exportaciones; y la enorme corrupción que permea a las sociedades latinoamericanas.⁵

Hay indicios de que en la actual administración demócrata los valores tradicionales que han guiado la política exterior estadounidense hacia Latinoamérica continúan siendo apoyados, como la promoción del libre mercado y de la democracia. Incluso la consideración estratégica de la región se mantiene, aunque a partir principalmente de su valor económico como mercado y ya no tanto de su valor dentro de una contienda político-militar. En la medida que lo económico, como ha dicho el presidente Clinton, afecta la seguridad nacional de Estados Unidos, también el subcontinente sigue siendo importante en términos estratégicos para ese país.

Esta visión de la región ha sido heredada de una u otra manera de la anterior administración republicana estadounidense, ya que a ella

⁵ Abraham Lowenthal hace un análisis interesante sobre los peligros que enfrentan los cambios efectuados en América Latina desde la década de los ochenta y hasta la actualidad en "Latin America: Ready for Partnership?", en *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 1, 1992/1993, pp. 74-92.

se debe precisamente el inicio de las negociaciones para la firma del TLC, así como la propuesta de la Iniciativa para las Américas.

LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE ESTADOS UNIDOS EN SU RELACIÓN CON AMÉRICA LATINA

Además del cambio de enfoque respecto a la importancia estratégica de la región para Estados Unidos, desde la administración del presidente Bush se empezaron a generar también dos cambios importantes en la política exterior hacia la zona: por un lado, una mayor aquiescencia a la participación de otros polos de poder en la región, y por otro, una mayor propensión al recurso de organismos multilaterales para enfrentar las dificultades suscitadas en la misma.

Si bien ambos enfoques han coexistido con impulsos contrarios a ellos, como lo demostró la invasión de Panamá para capturar a Manuel Antonio Noriega, las nuevas realidades de la posición internacional de Estados Unidos en el mundo y la necesidad de un menor desgaste en la solución de los conflictos externos han llevado a ese país a aceptar una mayor participación económica de Japón y Europa en la región latinoamericana, así como a permitir que la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se involucren más en la solución de controversias.

Por lo que se refiere a la primera tendencia, la propia Iniciativa para las Américas incorpora a Japón y Europa como otras dos fuentes, además de Estados Unidos, para proporcionar apoyo económico a la región. En este sentido, propone que la creación de un fondo de 300 millones de dólares al año para alentar el progreso de la privatización sea financiado en partes iguales por estos tres países.

Además de lo anterior, los Estados Unidos han favorecido desde 1989 el flujo de apoyo económico, principalmente de Japón, hacia la zona.⁶ Esto ha sido porque los Estados Unidos entienden la necesidad de capital que tiene América Latina y que ellos no le pueden ya proporcionar tan fácilmente. Además, debido a que los países latinoamericanos contrajeron una parte importante de su deuda con bancos japoneses, los Estados Unidos también requirieron de la participación de Japón en el enfrentamiento de este problema durante la década de los ochenta y,

⁶ Un análisis detallado del reciente incremento de la participación económica de Japón en la zona se encuentra en Susan Kaufman Purcell y Robert M. Immerman (eds.), *Japan and Latin America in the New Global Order*, Lynne Rienner Publisher Inc., Boulder, 1992.

por lo tanto, de su cooperación para reacomodar los términos de la vinculación entre los países industrializados y América Latina.

Hasta el momento, la administración de Clinton no ha hecho un pronunciamiento específico sobre el tema, pero es posible que requiera que Japón continúe involucrándose (y también Europa) en el reforzamiento de la nueva tendencia de actuación de los países latinoamericanos.

Por lo que se refiere a la presencia de instancias multilaterales en la solución de conflictos en la región, ha quedado claro que la nueva administración demócrata estadounidense también la promueve, según se desprende de su apoyo a la actuación de Naciones Unidas y la OEA en los problemas de Haití y Perú, o de la participación de la OEA en el monitoreo del respeto a los derechos humanos en Nicaragua.

Desde la administración de Bush también se habían identificado como dos prioridades de la política exterior estadounidense hacia la región la promoción de la democracia y el combate al narcotráfico. La administración del presidente Clinton mantiene ambos objetivos, aunque a diferencia de la anterior, la prioridad del objetivo económico de liberación de mercados es mucho más clara, además de que sus pronunciamientos sobre los otros dos objetivos han sido hechos hasta ahora más dentro de un contexto general que de una estrategia específica y claramente delineada hacia la región.

Los pronunciamientos de apoyo a la democracia han sido hechos básicamente en relación con la ex Unión Soviética y Europa Oriental, como si el proceso de democratización que vivió América Latina durante los ochenta se tomara como un proceso ya consolidado e inmutable. En este sentido, en la presentación al Congreso del proyecto de presupuesto para 1993-1994 del Departamento de Estado, Warren Christopher sólo señala que la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, a fin de promover los procesos de democratización en Asia, América Latina y el Caribe, y África, usará más de 100 millones de dólares (un aumento de 15 millones de dólares respecto al año fiscal anterior) para apoyar principalmente la reforma de los sistemas judiciales en estos países y la descentralización de sus estructuras gubernamentales.

Este enfoque podría tener un mayor alcance que las orientaciones anteriores, que se centraban básicamente en el apoyo financiero a la actuación de grupos privados de promoción de la democracia en el subcontinente, sin atender la base del sistema jurídico de un país como promotor o no de la democracia. Sin embargo, el acento que se ha

puesto en el apoyo de la democracia en América Latina en relación con los países de Europa Oriental parece mínimo. Es probable que ahora, como resultado de los acontecimientos en Guatemala, que se sumaron en un primer momento a la regresión de los procesos democráticos ya ocurridos en Haití y Perú, lleve a la administración de Clinton a poner más atención sobre este punto en América Latina.

Por lo que se refiere a la política antinarcóticos de la presente administración estadounidense, ya fue dado a conocer por el Departamento de Estado en abril pasado el "Reporte sobre la estrategia de control del narcotráfico".⁷ En él se hace referencia continua a la producción de narcóticos principalmente en América Latina, y destacan como elementos centrales a atacar para afectar efectivamente la producción de drogas, las fuentes de financiamiento de los narcotraficantes y el acceso a los productos químicos necesarios para efectuar los procesos de refinación. Destaca también la amenaza que en este documento se percibe para la permanencia de los procesos democráticos en la región por parte del poder del narcotráfico, que está corrompiendo los aparatos gubernamentales y en este sentido se identifica como una amenaza para la soberanía de los países involucrados, que debe ser atacada.

CONCLUSIONES

En términos generales puede decirse que las referencias sobre América Latina como región, fuera de México, por parte de la administración de Clinton, han sido más bien escasas. Esto ha llevado a generar la impresión de que el actual gobierno estadounidense está descuidando su relación con la zona. Sin embargo, diversas declaraciones del presidente Clinton dejan ver, por otro lado, que los demócratas en el poder reconocen una gran importancia a los mercados de los países subdesarrollados, entre los que indudablemente están los latinoamericanos. Pero si la administración de Clinton no comienza a dar mayor importancia a la región y lo demuestra con políticas claras y coherentes al respecto, se corre el peligro de una división del continente entre una América del Norte con gran potencial, que además de Estados Unidos y Canadá ahora también incluiría a México, y el resto de América.

⁷ Consúltase "Summary of April 1993 International Narcotics Control Report", en *U.S. Department of State Dispatch*, 12 de abril de 1993, vol. 4, núm. 15, pp. 235-293.

Si bien las diferencias que caracterizan a los países de la región hacen difícil la formulación de una política general e idéntica para todos, se requiere una estrategia que tome en cuenta las variables comunes más importantes, como las relativas al problema de la deuda, el comercio y la inversión, que incorporen a todos los países de la región. De lo contrario, se puede terminar reforzando la tendencia que ahora se vislumbra en cuanto a que sólo algunos países están mostrando posibilidades de crecimiento, mientras parece que otros se quedan solos con sus problemas.

Hasta ahora, aunque determinados países de la región como México, Brasil, Argentina, Venezuela, Colombia y Chile se clasifican entre los que tienen una perspectiva favorable para los negocios,⁸ tanto éstos y con más razón aquellos otros que aún no son catalogados como promisorios, pueden empezar a revertir tales tendencias si los países industrializados, y particularmente Estados Unidos, no hacen ahora la parte que les corresponde.

Los países latinoamericanos, unos en más medida que otros, han accedido a seguir pagando su deuda por medio de diversas renegociaciones, han tomado medidas para liberalizar su comercio (pero hasta ahora ello sólo ha incrementado más sus importaciones que sus exportaciones), y han puesto en práctica políticas para garantizar mejor los intereses de los inversionistas extranjeros.

Sin embargo, falta ahora que realmente lleguen más inversiones productivas a la región, que los mercados externos se abran efectivamente a mayores exportaciones latinoamericanas y que se reduzca verdaderamente la carga tan onerosa que aún implica el pago de los intereses de la deuda. Aunque en 1991 estos pagos se habían reducido de una proporción máxima de 41 por ciento de sus exportaciones alcanzada en 1982 a una de 23 por ciento, esta cifra sigue siendo significativa y superior al 20 por ciento que se suele fijar en los medios internacionales como el umbral de la crisis financiera.⁹

Mientras no haya un cambio real en la actitud de los países desarrollados hacia la región, tanto los avances económicos como políticos que parecen haberse dado en la misma podrían revertirse, lo cual

⁸ Éstos son los países sobre los que se hacen comentarios positivos respecto de su potencial para los negocios estadounidenses en el número del 19 de abril de 1993, vol. 114, núm. 8, pp. 7-13, de la revista *Business America. The Magazine of International Trade*, editada por el Departamento de Comercio de Estados Unidos.

⁹ Estas proporciones y su significado son explicados en "Panorama económico de América Latina 1991", en CEPAL, *Notas sobre la economía y el desarrollo*, núm. 515/516, octubre de 1991, p. 3.

crearía una peligrosa situación de desilusión por parte de las mayorías en las sociedades latinoamericanas a las cuales hasta ahora sólo se ha sujetado a sacrificios en aras de una prosperidad que aún no se ve claramente cuándo habrá de llegar.